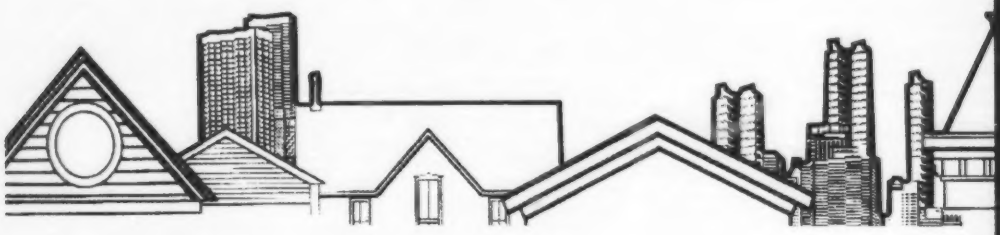
ACT CASE STUDY

AN ACTION PLAN FOR REVITALIZING
A COMMERCIAL ARTERY

COLLECTIF EN AMÉNAGEMENT URBAIN
HOCHELAGA-MAISONNEUVE
MONTRÉAL, QUÉBEC

ACT - Affordability and Choice Today



PB 0431

FCM

Canadian Home Builders' Association

CHRA ACHRU

CMHC SCHL

HOME TO CANADIANS
Canada

Canadian Home Builders' Association
150 Laurier Avenue West
Suite 500, Ottawa
K1P 5J4
Tel: (613) 230-3060

<www.chba.ca>

Canadian Housing and Renewal Association
130 Slater Street
Suite 408, Ottawa
K1P 6E2
Tel: (613) 594-3007

<www. chra-achru.ca>

Federation of Canadian Municipalities
24 Clarence Street
Ottawa
K1N 5P3
Tel: (613) 241-5221

<www. fcm.ca>

Canada Mortgage and Housing Corporation
700 Montreal Road
Ottawa
K1A 0P7
Tel: (613) 748-2367

<www.cmhc-schl.gc.ca>

101-06163/

AFFORDABILITY AND CHOICE TODAY (A•C•T) DEMONSTRATION PROJECT

An Action Plan for Revitalizing a Commercial Artery

Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve
Montréal, Québec

Prepared for:

Federation of Canadian Municipalities
Canadian Home Builders' Association
Canadian Housing and Renewal Association
Canada Mortgage and Housing Corporation

April 2000

Case study written by: **Julie Tasker-Brown, Consultant in Housing and Urban Planning, Montréal, Quebec**

This case study was funded by Canada Mortgage and Housing Corporation, but the views expressed are the personal views of the author and the Corporation accepts no responsibility for them.

Additional copies of this report and case studies produced to date can be obtained free of charge from the **Canadian Housing and Information Centre, 700 Montreal Road, Ottawa, ON, K1A 0P7 tel.: (613) 748-2367, fax: (613) 748-2143, e-mail: chic@cmhc-schl.gc.ca**

The case studies and other program information can be viewed on the FCM's Web site at **www.fcm.ca.**

FOREWORD

The project documented in this case study received funding assistance under the Affordability and Choice Today (A•C•T) Program. A•C•T is a joint initiative, managed by the Federation of Canadian Municipalities, the Canadian Home Builders' Association, and the Canadian Housing and Renewal Association, together with the funding agency, Canada Mortgage and Housing Corporation. The A•C•T Program is administered by the Federation of Canadian Municipalities.

A•C•T, which was launched in January 1990, was designed to foster changes to planning and building regulations and residential development approval procedures in order to improve housing affordability, choice and quality. In 1998, the A•C•T Program was recognized by the United Nations Centre for Human Settlements as a best practice for improving the living environment.

Through A•C•T, grants are awarded to municipalities, private and non-profit builders and developers, planners and architects to undertake innovative regulatory reform initiatives in municipalities across Canada. Three types of projects are awarded grants under the A•C•T Program: Demonstration Projects, Streamlined Approval Process Projects, and Case Studies (of existing initiatives).

- *Demonstration Projects* involve the construction of innovative housing that demonstrates how modifications to planning and construction regulations can improve affordability, choice and quality.

- *Streamlined Approval Process Projects* involve the development of a method or an approach that reduces the time and effort needed to obtain approvals for housing projects.

- *Case Study* grants are awarded for the documentation of existing regulatory reform initiatives.

Change and innovation require the participation of all the players in the housing sector. A•C•T provides a unique opportunity for groups at the local level to work together to identify housing concerns, reach consensus on potential solutions and implement actions. Consequently, a key component of A•C•T sponsored projects is the participation and co-operation of various players in the housing sector in all phases of each project, from development to realization.

All projects awarded a grant under the A•C•T Program are documented as case studies in order to share information on the initiatives and the benefits of regulatory reform with other Canadian communities. Each case study discusses the regulatory reform initiative, its goals and the lessons learned. Where appropriate, the cost savings resulting from modifications in various planning, development and construction regulations are calculated and reported.

TABLE OF CONTENTS

PROJECT OVERVIEW i

1.0 PROJECT DESCRIPTION 1
- 1.1 Hochelaga-Maisonneuve: A Working-Class Neighbourhood in Decline 1
- 1.2 A•C•T Project Objectives 2
- 1.3 Consultation and Co-operation 2
- 1.4 Project Methodology 2

2.0 PROJECT RESULTS 5
- 2.1 Portrait of the Current Situation 5
- 2.2 Development Scenarios and Consultation 5
- 2.3 The Action Plan 6
- 2.4 Evaluation of Regulatory Constraints 6

3.0 THE COMMUNITY AND KEY PLAYERS 9
- 3.1 The District of Hochelaga-Maisonneuve 9
- 3.2 Key Players 9
- 3.2.1 Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve 9
- 3.2.2 City of Montréal 10
- 3.2.3 Hochelaga-Maisonneuve Businessmen's Association 10
- 3.2.4 Main Street Initiative and Development Societies (SIDAC) Sainte-Catherine est and la promenade Ontario 10

4.0 REGULATORY REFORM INITIATIVE AND IMPACT ON HOUSING AFFORDABILITY, CHOICE AND QUALITY 11

APPENDIX A: List of Project Team Members 15
APPENDIX B: Questionnaire for Business Owners 16
APPENDIX C: List of CAUHM Partners 17

PROJECT OVERVIEW

Hochelaga-Maisonneuve is a neighbourhood located in the east end of Montréal, Quebec. Four decades ago, it was a thriving industrial area with a strong residential and commercial base. Over the past 35 years, however, the area's population has shrunk by almost 50 per cent. Among the reasons for the massive loss of residents are the closure of local industries, the demolition of homes for a proposed highway and the trend toward smaller households. A dwindling population coupled with extreme poverty cannot support the two main streets in the district, Ste-Catherine and Ontario. On these streets, a high percentage of the commercial buildings and 10 per cent of the residential buildings are vacant. The area has a reputation for drugs, prostitution and violence and is targeted as a top priority area for revitalization by the City of Montréal. In 1992, the City removed commercial usage permits from the buildings along a section of the south side of Ste-Catherine Street (in this way, buildings that are vacant for more than one year lose the acquired commercial usage right and become residential) thinking it would encourage their use as residential properties. On the contrary, this regulatory change only made the situation worse. Many of the buildings are in such a bad state of repair that people do not want to live in or renovate them, so they remain vacant.

In the fall of 1996, an umbrella group of local community organizations, the Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve, received an A•C•T grant in order to identify ways to revitalize a once vibrant section of Ste-Catherine Street in the southwestern part of the Hochelaga-Maisonneuve district. The project had three main objectives:

- modify zoning bylaws to encourage neighbourhood revitalization;
- improve the neighbourhood's image by minimizing factors that are driving away investment and people; and
- encourage property owners to participate actively in improving their community.

Specifically, the project team undertook the following activities:

- updated the study area's land-use maps;
- consulted with municipal housing authorities, local business associations and community groups; and
- prepared a revitalization plan.

The A•C•T project team included representatives from the City's Housing, Urban Planning and Commercial Planning departments, the local association of business owners, financial institutions and the project proponent. During the course of the initiative, the project team consulted with local community groups and businesses as well as potential investors through round tables, public meetings and focus groups. Because this project is part of a more extensive district revitalization project, the City of Montreal and the provincial housing agency, the Société d'habitation du Québec were also involved.

This A•C•T initiative identified obstacles to revitalization found in the zoning bylaw as well as other factors contributing to the area's decline.

1.1 Hochelaga-Maisonneuve: A Working-Class Neighbourhood in Decline

Until the late 1950s, the area of eastern Montréal known as Hochelaga-Maisonneuve was a relatively prosperous working-class neighbourhood. By the end of the 1980s, however, the area had fallen into serious decline. Among the reasons for its decline are the disappearance of local industries, structural changes in employment, smaller households, the exodus of population to suburbs and the demolition of homes for a major east-west highway. Today, Hochelaga Maisonneuve is one of the city's poorest communities, characterized by dilapidated and boarded-up buildings, high rental vacancy rates, prostitution and drugs, high rates of poverty and social assistance and the loss of owner-occupiers.

Alarmed by this state of affairs, local community groups concerned with housing and urban issues joined forces in 1992 to assess formally the urban and social problems facing the neighbourhood. Their diagnosis led to the creation of the "Urban and Social Revitalization Project for Hochelaga-Maisonneuve". The *Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve*[1] (CAUHM), an umbrella group of local community organizations, was given the mandate to co-ordinate and guide the Revitalization Project.

Figure 1. Boarded-up buildings on Ste-Catherine Street East.

The main objectives of the Revitalization Project are to:

- improve the built environment by providing quality affordable housing;
- stop the exodus of the population;
- provide opportunities for home ownership; and
- increase the number of local partners involved in improving the neighourhood.

[1] In English, the Hochelaga-Maisonneuve Urban Development Collective.

1.2 A•C•T Project Objectives

As part of the wider Revitalization Project, in the fall of 1996, CAUHM was awarded an A•C•T grant to prepare an action plan for revitalizing a section of a once vibrant commercial artery, Ste-Catherine Street East, with the goal of improving the quality of life of people who live and work in the neighbourhood. (Figure 2 overleaf shows a map of the target area which lies between Moreau and Boubonnière streets.) This part of the commercial artery was chosen for intervention because it has been in decline for a number of years and it is considered to be one of the key elements to neighbourhood renewal.

CAUHM believed that the street's decline was due in part to a recent change in zoning. In 1992, the City of Montreal, in accordance with public consultations related to the preparation of an urban plan for the area, rezoned the south side of rue Ste-Catherine between Moreau and Boubonnière. The aim of the zoning change was to concentrate commercial activity in specific areas, such as rue Ontario and rue Ste-Catherine east of Bourbonnière, and to encourage housing development. However, changing the zoning has not had the desired results. Instead of being transformed into housing units, many of the commercial properties remain empty.

Accordingly, the plan aims to:

- modify zoning bylaws to encourage neighbourhood revitalization;
- improve the neighbourhood's image by minimizing factors that are driving away investment and people; and
- encourage property owners to participate actively in improving their community.

1.3 Consultation and Cooperation

Crucial to the success of this A•C•T initiative was the involvement and support of key players in the housing arena as well as political decision-makers at all levels of government. To carry out this initiative, a project team was assembled including representatives from the City of Montreal's Housing, Planning and Commercial Planning departments, community organizations, local business groups and financial institutions. Appendix A contains a list of the project team members. The members were responsible for liaison with their organizations, consultation and the provision and verification of information.

Throughout the initiative, the project team consulted regularly with local community groups and businesses as well as potential investors through round tables, public meetings and focus groups.

1.4 Project Methodology

The A•C•T grant was used to undertake the following activities:

- collect information on the target area, including land-use surveys and interviews;
- consult with municipal and provincial housing authorities, local community organizations and business groups to propose and evaluate development scenarios;
- prepare an action plan for revitalizing Ste-Catherine Street East; and
- examine the regulatory implications of the proposed plan.

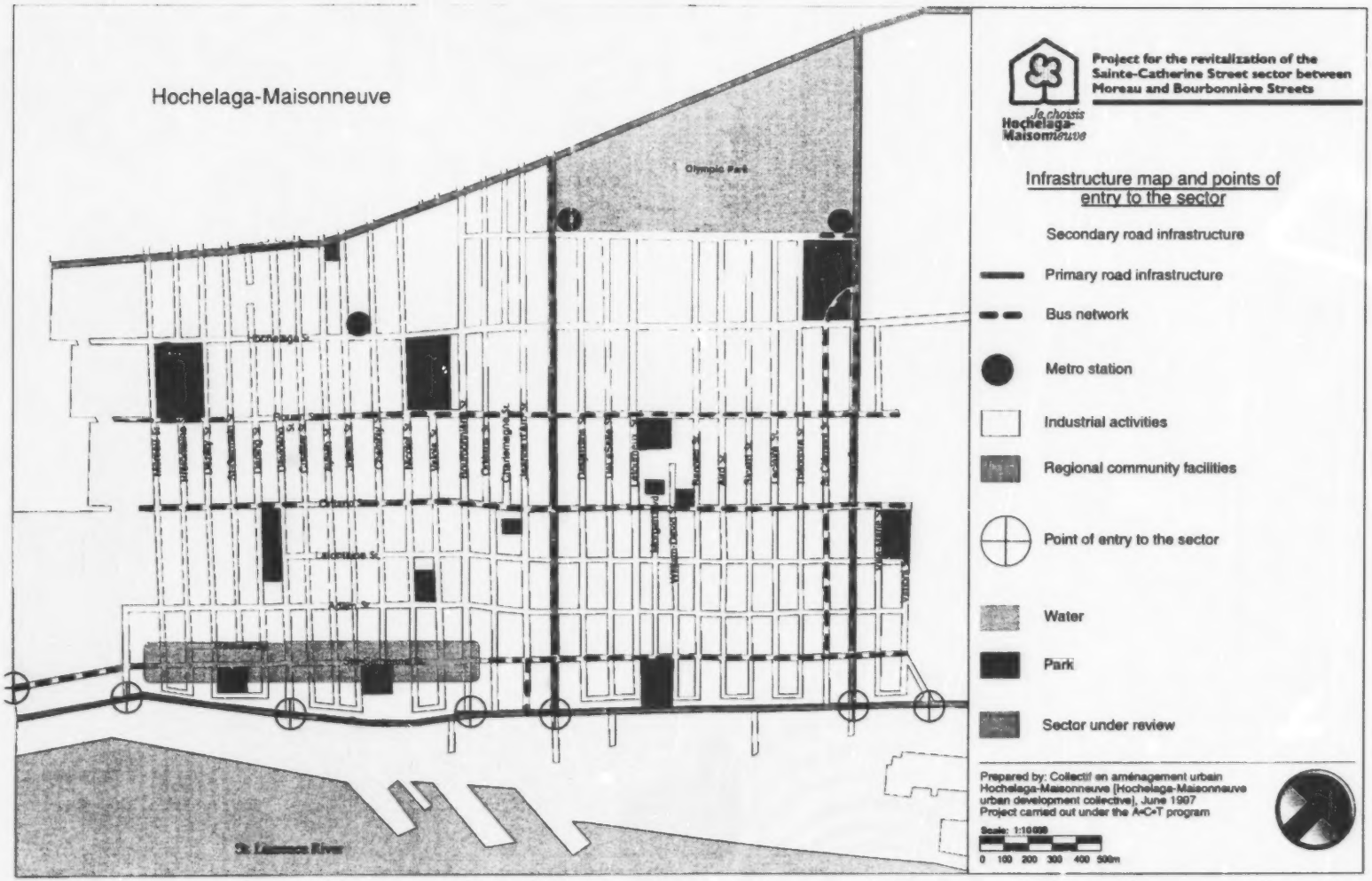


Figure 2. Map of the target area

During the course of the project, the project team realized that the problem was more complex than it had anticipated at first. Furthermore, it determined that that the existing zoning bylaw was not a significant obstacle to revitalization, with the result that a draft zoning bylaw was not prepared and submitted to the City of Montreal as originally intended. Consequently, the project was substantially modified in order to make it more viable and realizable. The regulatory component was minimized and additional consultations with two *Sociétés d'initiative et de développement des artères commerciales*[2] (SIDAC) and a local retailers' association were conducted in order to formulate a more appropriate action plan.

[2] In English, "Main Street Initiative and Development Society".

2.0 Project Results

2.1 Portrait of the Current Situation

To determine the strengths and weaknesses of the target area, the project proponents carried out various activities, including land-use surveys, a survey of building condition and characteristics and interviews with business owners and residents on the state of rue Ste-Catherine Est between Moreau and Bourbonnière. Appendix B contains a copy of the questionnaire used to interview business owners.

The research revealed the following constraints to rehabilitating the target area.

- The poor condition of the building stock: 23 per cent of buildings are in very poor condition and require major renovation.
- The age of the building stock: a large proportion of the buildings (77 per cent) were built before 1946.
- High vacancy rates for both commercial (39 per cent) and residential (25 per cent) buildings: in contrast, the residential rental vacancy rate for the entire area is about nine per cent.
- The neighbourhood's negative public image.
- Fast and bothersome vehicular traffic.
- The lack of services for local residents.

On the other hand, the neighbourhood displays some attractive features, including interesting architecture, accessibility by automobile and public transit, availability of parking, low rents and building values, proximity to downtown and a high level of community organization.

Several thematic maps were produced based on the information gathered in the research phase. They include: land-use, condition of façade, commercial property value per square foot and existing zoning. The maps provided a useful springboard for discussion and decision-making.

2.2 Development Scenarios and Consultation

The project team explored five development options for the study area:

- no intervention;
- change from a mixed-use to a purely residential street;
- re-establish commercial use;
- attract new cultural communities; and
- reinforce positive trends and limit negative ones.

In consultation with key players such as the SIDACS, the City of Montreal, the local retailers' association and project team members, CAUHM evaluated each of the development scenarios by considering the required interventions, potential obstacles and benefits, regulatory impacts and feasibility. Following the evaluation, the A•C•T project team decided to pursue the last option: reinforce positive trends and mitigate negative factors in the revitalization of the neighbourhood. The team selected this option because it was the most feasible and easiest to carry out, and because it was found to respond to the needs of both residents and business owners.

Central Neighbourhoods Revitalization Program

In April 1996, the City of Montreal and the government of Quebec initiated a renovation subsidy program called "the Central Neighbourhoods Revitalization Program" specifically aimed at run-down neighbourhoods like Hochelaga-Maisonneuve. Instead of dispersing funds evenly across the city, this program targeted badly deteriorated areas, in particular dilapidated, vacant, boarded-up and inhabitable buildings. This program equipped local community groups with an important tool for encouraging renovation and the arrival of new residents and businesses by providing generous renovation subsidies to owner-occupiers who do not qualify for other programs. Since the program's inception, 78 buildings in the neighbourhood have been renovated (30 of which had been boarded up), translating into an investment of over $10 million.

2.3 The Action Plan

One result of this A•C•T initiative was the preparation of an action plan to revitalize the stretch of Ste-Catherine Street in question. The action plan was revised several times to reflect the views and opinions of the local community groups and business associations that were consulted throughout its development. The final plan takes into account the resources and motivation level of the community.

The action plan lays out five objectives. It then proposes intervention strategies and appropriate actions to attain each of these objectives. Certain of the actions have been undertaken as indicated. The project team has yet to determine which group(s) will be responsible for the remaining actions, and the length of time and cost required to carry these out must still be decided.

Objective One: Reduce the number of empty retail premises and housing units.

Strategy: Stimulate renovation and development projects for empty buildings and lots and motivate owners to improve their properties.

Action 1: Produce a catalogue of investment opportunities for potential developers and home buyers. The catalogue is essentially a list of boarded up and vacant buildings which reinforce the neighbourhood's poor image. For each of these buildings, a file was prepared containing information on building type, number of units, land evaluation, owner(s)' name(s), asking price, owner(s)' intentions for the building and so on.

Action 2: Provide owners with information about subsidy programs. A pamphlet describing the renovation subsidy program was sent to owners of boarded-up and vacant buildings.

Action 3 : Create an entrepreneurship competition to promote the development of empty buildings.

Objective Two: Improve neighbourhood image

Strategy: Improve the built environment with the help of renovation subsidies.

Action 1: Support subsidy applicants. There are at least three reasons to assist renovation subsidy applicants in Hochelaga-Maisonneuve: the predominant building type (built before 1949, three to six storeys); the applicant profile (inexperienced renovators); and the type of businesses which tend to invest in the area (small size and low level of expertise). To address this need, the project team developed computer aids

designed to educate owners about the scope of work involved, outline the necessary steps for completing a renovation project and explain the financial aspects of the project.

Strategy: Promote the opening of new businesses in the neighbourhood.

Action 1: Advertise openings in local media.

Action 2: Send invitations to business openings.

Strategy: Improve street landscaping.

Action 1: Encourage property owners with lots situated at the street's entrance to landscape attractively.

Objective Three: Strengthen the presence of the Hochelaga-Maisonneuve Businessmen's Association

Strategy: Promote the Association.

Action 1: Advertise in local media.

Action 2: Recruit new members.

Objective Four: Increase the diversity of activities on the street.

Strategy: Promote the street and neighbourhood.

Action 1: Develop a marketing plan. One obstacle to revitalizing the target area is the neighbourhood's reputation for poverty, social problems, drugs and violence. To counter the area's negative image, to foster residents' sense of belonging in their neighbourhood and to attract new residents, the project participants began a campaign using the theme "Je choisis Hochelaga-Maisonneuve" (I Choose Hochelaga-Maisonneuve) to draw attention to the community's assets such as its proximity to downtown, the heritage value of the built environment and the high level of community organization.

Strategy: Sensitize landlords to new types of renters.

Action 1: Conduct a survey of property owners.

Strategy: Make it easier to obtain conditional use permits.

Action 1: Review the approval process for conditional use applications with the Planning Department.

Objective Five: Slow down vehicular traffic.

Strategy: Review traffic lights and signs as well as on-street parking.

Action 1: Meet with the Public Works Department about removing parking meters and eliminating illegal stops.

2.4 Evaluation of Regulatory Constraints

Currently, the north side of Ste-Catherine Street between Moreau and Bourbonnière is zoned for commercial and residential. The zoning bylaw provides for a wide variety of commercial activity including grocery stores, restaurants, pharmacies, medical clinics, liquor stores and bookstores. The zoning bylaw which, since 1992, applies to the south side of the street, however, permits commercial uses only for existing businesses; an owner loses his right to commercial use if his premises are empty for more than a year.

When the project was first undertaken, CAUHM believed that the modified zoning bylaw *acted* as a brake to commercial redevelopment because it discouraged investors from purchasing properties for commercial use. Furthermore, the zoning currently in place inhibits the City from developing a long-term strategy for the commercial street. CAUHM was convinced that there was a need for zoning regulations better suited to an area undergoing change.

However, after consulting with local businesses and community organizations, the project team concluded that the existing zoning bylaw was not a major factor in the neighbourhood's decline. It found that the area's current state was primarily due to fundamental problems facing the neighbourhood, including the weak purchasing power of the local population, a dramatic decrease in population, the demolition of housing units and the closing of industries. Moreover, surveys revealed that the commercial vacancy rate is in fact lower on the south side (21 per cent) of Ste-Catherine Street than it is on the north side (40 per cent), where the zoning permits commercial development.

Following an evaluation of the regulatory context, the project team concluded that the list of conditional uses permitted on the targeted section of the south side of the street sufficiently responds to the artery's present needs. If six months elapse, during which premises are vacant, a property owner may nevertheless obtain a conditional use permit to locate a business in a ground-floor premise. The applicable planning bylaw specifies that the following uses may be authorized in compliance with the procedure for conditional uses:

- the utilization, by the following uses, of a level of a building that was neither designed nor used for the purposes stipulated by this bylaw;
- a use in the housing family, a use in categories C.1(1), C.2 with the exception of an alcoholic drinking establishment, C.7, 1.1, 1.2 or a use in the public and institutional installations family, in a sector where only categories in the housing family are authorized.[3]

The activities that fall into these two categories are the same type of activities found on the north side of the street. Therefore, the conditional use permit provides flexibility in terms of use, though the approval process for obtaining a conditional use permit can be complicated and costly in terms of time (a delay of one to two months) and money (a fee of $1,000).

[3] City of Montréal Planning Bylaw, article 132, June 20, 1997. The official version of the bylaw is French. CMHC translated this article of the bylaw. The translation has no official status.

3.1 The District of Hochelaga-Maisonneuve

A vibrant working-class neighbourhood until the 1970s, Hochelaga-Maisonneuve thrived due to its location on the principal route leading to Québec City and near the St. Lawrence River where many important industries were located. Ste-Catherine Street was the heart of the neighbourhood and played an important part in the development of the area. The area's decline began in the early 1970s when approximately 1,200 housing units were demolished to make way for the Ville-Marie highway and the Radio-Canada Tower, which was conceived as a magnet for commercial development. New businesses did not, however, arrive. Instead, many people were forced or chose to leave the area for newer neighbourhoods in Montreal and outlying suburbs. The precipitous drop in residential population combined with other factors such as the deterioration of housing stock and built environment, changes in industrial and port activities, closing of factories, diminished buying power, high rates of unemployment and social assistance have led to the neighbourhood's decline.

The Hochelaga-Maisonneuve neighbourhood is surrounded by important physical infrastructure: including the Port of Montreal and three major thoroughfares; Pie IX Boulevard, and Ste-Catherine and Sherbrooke streets.

Since the 1960s, the area's population has been reduced by nearly half, from 82,470 in 1961 to 47,425 in 1997.[4] Among the reasons for this dramatic decrease are smaller household size, movement of the population to the suburbs and the demolition of units. This translates into low demand for housing and commercial premises: vacancy rates of 25 per cent for residential rental units and 39 per cent for commercial units in the study target area. The neighbourhood population, which is one of the city's poorest, simply cannot support local businesses. Many families (36 per cent) earn less than $20,000 a year, compared to 25 per cent for the rest of the island of Montreal. Another 37 per cent receive some form of social assistance. Very few people own their homes: 87 per cent of households rent, compared to 74 per cent for the city overall.

3.2 Key Players

Crucial to the success of any effort to revitalize a neighbourhood is the commitment and involvement of those with a stake in the community. With this in mind, key players were involved in the project through their participation on the project team and by individual consultation sessions throughout the development of the action plan and strategies.

3.2.1 Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve (CAUHM)

Since the early 1980s, the *Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve* has been working in the neighbourhood to build partnerships among, and represent, those interested in local housing, development and environmental issues. CAUHM is a non-profit organization that is overseen by two separate bodies: an administrative council and a general assembly made up representatives from organizations working in the sector. Appendix C contains a list of member organizations.

CAUHM's role in the A•C•T project was to co-ordinate, guide and promote the revitalization project.

[4] 1991 Statistics Canada Census

3.2.2 City of Montreal

The City of Montreal's Housing, Planning and Economic Development departments participated on the A•C•T project team. As administrator of the Residential Renovation Program (particularly in regard to the renovation of ground-floor commercial properties with housing above), the Housing Department took a special interest in this initiative and provided financial support. The Planning Department's role was to provide input on the regulatory aspect of the project. The Economic Development Department contributed to the A•C•T project team in its role as administrator of the *Programme Opération Commerce.*

3.2.3 Hochelaga-Maisonneuve Businessmen's Association

The *Association de gens d'affaires Hochelaga-Maisonneuve* (Hochelaga-Maisonneuve Businessmen's Association) was formed in the 1990s by retailers on Ste-Catherine Street between Bourbonnière and Viau. One of this group's main objectives is to reduce the number of boarded-up and empty buildings in order to attract new investors. Membership in the Association is voluntary.

The Association was consulted for its ideas and opinions on the action plan.

3.2.4 Main Street Initiative and Development Societies (SIDAC) Sainte-Catherine East and La Promenade Ontario

SIDAC La Promenade Ontario, the older of the two groups, has been a voice for local businesses since the late 1970s. SIDAC Ste-Catherine East was formed shortly after. Membership in a SIDAC is mandatory. SIDACs are funded by taxes paid by the member businesses to the City and by municipal subsidies. A SIDAC acts as a sort of shopping-centre manager; it promotes the interests of the businesses located in its jurisdiction through promotional events, consultation with other community groups and the City, and so on.

The A•C•T consultation process gave SIDAC members an opportunity to express their views and concerns about the revitalization project.

4.0 Regulatory Reform Initiative and Impact on Housing Affordability, Choice and Quality

After its assessment of the state of the street, the A•C•T project team came to the conclusion that it would be difficult for Ste-Catherine Street to regain its former glory as a major commercial artery, given the diminished size and purchasing power of its local population. Instead, CAUHM established a more modest goal, that of attracting some businesses that serve a regional clientele, as well as new residents and institutional activity on the street. To encourage people to open businesses on rue Ste-Catherine Est, CAUHM launched one of the actions outlined in its Action Plan: a competition for entrepreneurs. In June, 2000, six of the most promising business proposals were picked from 25 entries. The winners shared $60,000 in awards.

This A•C•T initiative illustrates the value of building partnerships in a community to revitalize a neighbourhood. Essential components of the action plan developed by CAUHM are strategies to create links between various groups with a stake in the neighbourhood's future—retailers' associations, community and housing groups, and different levels of government—and to build loyalty to the community. This approach to neighbourhood renewal encourages residents and business owners to maintain and renovate their properties. An improved community image and physical infrastructure can act, in turn, to attract new residents and businesses to the area. Those involved in the Ste-Catherine Street revitalization project hope that the proposed action plan will make the street a better place on which to work and live.

The strategies and actions contained in the revitalization action plan provides a useful model for other Canadian municipalities wishing to rehabilitate rundown inner-city neighbourhoods.

Appendix

Appendix A: List of Project Team Members

Jacques Bénard
Director
Centre d'intervention pour la revitalisation des quartiers (CIRQ)

Michel Bessette
President
Association des gens d'affaires Hochelaga-Maisonneuve

William Boissé
Architect and neighbourhood resident

Albert Boisonneault
Director
Caisse Populaire Hochelaga

Sylvain Ducas
Urban Planner
Planning Department
City of Montreal

Guylaine Desjardins
Concertation de la toxicomanie Hochelaga-Maisonneuve (CTHM)

Luc Laberge
CTHM

Sylvain Ducas
Planner and Project Leader
Planning Department
City of Montreal

Normand Lagacé
Director
Société d'initiative et de développement des artères commerciales (SIDAC), Ste-Catherine East

Alain Martel
Commissioner for the Development of Commercial Activity
Economic Development Department
City of Montreal

Jean Rouleau
Community organizer, CLSC
Coordinator, CAUHM

Natalie Shufelt
A•C•T Project Head
CAUHM

Martin Wexler
Section Head
Housing Department
City of Montreal

Le choix Hochelaga-Maisonneuve

Project for the revitalization of the Sainte-Catherine Street sector between Moreau and Bourbonnière Streets - Merchant survey

We are currently conducting a study on Sainte-Catherine Street as part of a project for the revitalization of the Hochelaga-Maisonneuve district. Our primary objective is to find solutions aimed at making this street dynamic once again. Your participation in this survey would be very helpful to us, and we thank you for your co-operation.

Address

____ – ____

Name of business ____

Date of establishment ____

Contact ____

Previous business type ____

Telephone ____ **Fax** ____

☐ own ☐ rent

Typical clients
☐ local
☐ regional
% of local clients ____

No reply
☐ No time
☐ Not interested
☐ Closed
☐ Other ____

1. What factors prompted you to establish yourself in this sector?

2. In your opinion, what are the strengths and weaknesses of this sector and of Sainte-Catherine Street?

3. What types of businesses or services are missing on the artery?

4. What are your intentions for the next few years?

☐ stay ☐ move ☐ close ☐ expand/renovate ☐ other ____

4a. Why ____

5. If renovation subsidies were available, would you be interested?

☐ yes ☐ no ☐ don't know ☐ not applicable

6. What do you think should be the purpose of Sainte-Catherine Street?

7. Are you interested in participating in the revitalization of the Hochelaga-Maisonneuve district?

☐ very interested ☐ interested ☐ not interested ☐ don't know ☐ not applicable

If so, in what way?
☐ money ☐ time ☐ services or labour ☐ other ____

Business premises

What is the approximate monthly rent? ____

Including:
☐ heating ☐ electricity ☐ other ____

Comments and suggestions

Appendix C: List of CAUHM Partners

Société d'habitation populaire de l'Est de Montréal (SHAPEM)

Groupe de ressources techniques (GRT) Bâtir son quartier

Centre local de services communautaires (CLSC) Hochelaga-Maisonneuve

Corporation de développement de l'Est de Montréal (CDEST)

Pro-Est

Conseil pour le développement local et communautaire Hochelaga-Maisonneuve

Island of Montreal East Chamber of Commerce

Housing Department
City of Montreal

Samuel and Saidye Bronfman Family Foundation

Tourism Hochelaga-Maisonneuve

SIDAC La Promenade Ontario

SIDAC Ste-Catherine Street East

Quebec Housing Agency

Human Resources Development Canada

The A•C•T Program

CIBL 101.5 FM

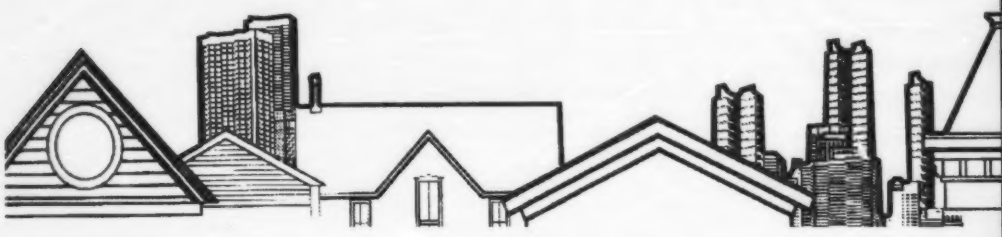
Les Nouvelles de l'Est

ACT-ÉTUDE DE CAS

PLAN D'ACTION POUR LA REVITALISATION D'UNE ARTÈRE COMMERCIALE

COLLECTIF EN AMÉNAGEMENT URBAIN
HOCHELAGA-MAISONNEUVE
MONTRÉAL, QUÉBEC

ACT - Abordabilité et choix toujours



FCM

Association canadienne des constructeurs d'habitations

CHRA ACHRU

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

Association canadienne des constructeurs d'habitations
150, avenue Laurier Ouest,
pièce 500, Ottawa
K1P 5J4
Tél : (613) 230-3060

www.chba.ca

Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
130, rue Slater,
pièce 408, Ottawa
K1P 6E2
Tél : (613) 594-3007

www. chra-achru.ca

Féderation canadienne des municipalités
24, rue Clarence,
Ottawa
K1N 5P3
Tél : (613) 241-5221

www. fcm.ca

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal,
Ottawa
K1A 0P7
Tél : (613) 748-2367

www.cmhc-schl.gc.ca

PROGRAMME ABORDABILITE ET CHOIX TOUJOURS (ACT) PROJET DE DÉMONSTRATION DU PROCESSUS D'APPROBATION

Ébauche révisée

Plan d'action pour la revitalisation d'une artère commerciale

Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve
Montréal, Québec

Préparé pour :

la Fédération canadienne des municipalités
l'Association canadienne des constructeurs d'habitations
l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine
la Société canadienne d'hypothèques et de logement

Avril 2000

Étude de cas rédigée par : **Julie Tasker-Brown, experte-conseil en habitation et en urbanisme, Montréal (Québec)**

Cette étude de cas a été financée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Les points de vue qui y sont exprimés reflètent les opinions personnelles de l'auteur et la Société n'en assume aucune responsabilité.

Pour obtenir sans frais des exemplaires du présent rapport et d'autres études de cas publiées jusqu'à présent, veuillez vous adresser au **Centre canadien de documentation sur l'habitation, 700, chemin de Montréal, Ottawa (Ontario) K1A 0P7, tél. : (613) 748-2367, téléc. : (613)748-2143, courriel : chic@cmhc-schl.gc.ca**

Vous pouvez consulter les études de cas et d'autres renseignements sur les programmes sur le site Internet de la FCM à l'adresse suivante : **www.fcm.ca**

AVANT-PROPOS

Le projet documenté dans cette étude de cas a bénéficié d'une aide financière en vertu du programme Abordabilité et choix toujours (ACT). Le Programme ACT est une initiative conjointe gérée par la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et la Société canadienne d'hypothèques et de logement, qui remplit la fonction d'organisme de financement. Il est administré par la Fédération canadienne des municipalités.

Le programme ACT, qui a été lancé en janvier 1990, était destiné à favoriser la modification des règlements d'urbanisme et de construction ainsi que des méthodes d'approbation de projets d'aménagement résidentiel, afin d'améliorer l'abordabilité, le choix et la qualité des logements. En 1998, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains a reconnu le programme ACT comme un « programme exemplaire » en ce qui concerne l'amélioration du milieu de vie.

Dans le cadre du programme ACT, on accorde des subventions aux municipalités, aux constructeurs et promoteurs privés et sans but lucratif, aux urbanistes et aux architectes pour qu'ils entreprennent des projets novateurs de réforme de la réglementation dans les municipalités du Canada entier. Des subventions sont accordées pour trois types de projets : les projets de démonstration, les projets de rationalisation du processus d'approbation et les études de cas (sur des initiatives existantes).

- *Les projets de démonstration* : dans le cadre de ces projets, on construit des logements novateurs qui montrent comment des modifications aux règlements d'urbanisme et de construction peuvent améliorer l'abordabilité, le choix et la qualité.

- *Projets de rationalisation du processus d'approbation* : il s'agit d'élaborer une méthode ou une approche qui réduit le temps et l'effort nécessaires pour obtenir les approbations essentielles à la construction d'ensembles d'habitations.

- *Étude de cas* : des subventions sont accordées pour documenter des initiatives existantes de réforme de la réglementation.

Le changement et l'innovation nécessitent la participation de tous les intervenants du secteur du logement. Le programme ACT donne aux groupes locaux une occasion unique de travailler ensemble pour repérer les problèmes en habitation, parvenir à un consensus sur les solutions possibles et passer à l'action. Par conséquent, une composante clé des projets parrainés par le programme ACT est la participation et la coopération de divers intervenants du secteur de l'habitation à toutes les étapes de chaque projet, depuis son élaboration jusqu'à sa réalisation.

Tous les projets qui bénéficient d'une subvention en vertu du programme ACT font l'objet d'études de cas afin que l'information sur les initiatives et les avantages de la réforme de la réglementation puisse être communiquée à d'autres collectivités canadiennes. Dans chaque étude de cas, on traite de l'initiative de réforme de la réglementation, de ses buts et des leçons qu'on en a tirées. Le cas échéant, les économies découlant des modifications de divers règlements d'urbanisme, d'aménagement et de construction sont calculées et communiquées.

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU DE PROJET i

1.0 DESCRIPTION DU PROJET 1
- 1.1 Hochelaga-Maisonneuve : un quartier ouvrier en déclin 1
- 1.2 Objectif du projet 2
- 1.3 Consultation et coopération 2
- 1.4 Méthodologie 2

2.0 RÉSULTATS 5
- 2.1 Portrait de la situation actuelle 5
- 2.2 Scénarios de développement et consultation 5
- 2.3 Le plan d'action 6
- 2.4 Évaluation des obstacles réglementaires 6

3.0 La collectivité et les principaux intervenants 9
- 3.1 Le quartier Hochelaga-Maisonneuve 9
- 3.2 Les principaux intervenants 9
- 3.2.1 Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve (CAUHNM) 9
- 3.2.2 Ville de Montréal 10
- 3.2.3 Association des gens d'affaires Hochelaga-Maisonneuve 10
- 3.2.4 Sociétés d'initiatives et de développement des artères commerciales (SIDAC) Sainte-Catherine Est et La Promenade Ontario 10

4.0 L'INITIATIVE DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET SON EFFET SUR L'ABORDABILITÉ, LE CHOIX ET LA QUALITÉ DES LOGEMENTS 11

ANNEXE A : Liste des membres de l'équipe du projet 15
ANNEXE B : Questionnaire pour les commerçants 16
ANNEXE C : Liste des partenaires du CAUHM 17

APERÇU DU PROJET

Le quartier Hochelaga-Maisonneuve est situé dans l'est de Montréal. Il y a quarante ans, c'était un secteur industriel prospère avec une forte base résidentielle et commerciale. Au cours des 35 dernières années, toutefois, la population a chuté de près de 50 %, notamment en raison de la fermeture des industries locales, de la démolition de résidences en vue de la construction d'une autoroute et de la diminution de la taille des ménages. Une population restreinte, conjuguée à une pauvreté extrême, ne peut faire vivre les deux artères commerciales du quartier, les rues Sainte-Catherine et Ontario. Une forte proportion des immeubles commerciaux et 10 % des immeubles résidentiels sont inoccupés. Le secteur est connu comme un haut-lieu de la drogue, de la prostitution et de la violence, et la Ville de Montréal en a fait un secteur à revitaliser en priorité. En 1992, la Ville a supprimé les permis d'usage commercial le long d'une partie du coté sud de la rue Sainte-Catherine (tout local inoccupé depuis plus d'un an perdait le droit acquis à l'usage commercial et devenait résidentiel); cette mesure visait à encourager l'utilisation résidentielle de ces immeubles, mais n'a fait qu'empirer la situation. Plusieurs des bâtiments sont en si mauvais état que personne ne veut y vivre ni les rénover, et ils restent inoccupés.

À l'automne 1996, un groupe parapluie d'associations communautaires locales, le Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve, a bénéficié d'une subvention ACT pour trouver des moyens de revitaliser une section autrefois très animée de la rue Sainte-Catherine dans la partie sud-ouest du quartier Hochelaga-Maisonneuve.

Le projet visait trois principaux objectifs :

- modifier le règlement de zonage pour encourager la revitalisation du quartier;
- améliorer l'image du quartier en réduisant au minimum les facteurs qui font fuir les investissements et les gens; et
- encourager les propriétaires à participer activement à l'amélioration de leur collectivité.

Concrètement, l'équipe a entrepris les activités suivantes :

- mise à jour des plans d'utilisation du sol du secteur;
- consultation des autorités municipales en matière de logement, des association locales de gens d'affaires et des associations communautaires; et
- préparation d'un plan de revitalisation.

L'équipe de projet comprenait des représentants des services de l'habitation, de l'urbanisme et du développement commercial de la Ville de Montréal, de l'association locale des commerçants, des institutions financières et des promoteurs du projet. L'équipe a consulté les associations communautaires et les commerçants, de même que des investisseurs éventuels, dans le cadre de tables rondes, de réunions publiques et de groupes de discussion. Parce que le projet s'insère dans une vaste initiative de revitalisation des quartiers, la Ville de Montréal et la Société d'habitation du Québec y ont aussi participé.

Le projet a permis de préciser les obstacles à la revitalisation que comporte le règlement de zonage ainsi que les autres facteurs qui contribuent au déclin du secteur.

1.0 DESCRIPTION DU PROJET

1.1 HOCHELAGA-MAISONNEUVE : UN QUARTIER OUVRIER EN DÉCLIN

Jusqu'à la fin des années 1950, le secteur de l'est de Montréal appelé Hochelaga-Maisonneuve était un quartier ouvrier relativement prospère. À la fin des années 1980, toutefois, le secteur avait amorcé un sérieux déclin. Ce fait s'explique notamment par la disparition des industries locales, les changements structuraux en matière d'emploi, la diminution de la taille des ménages, l'exode de la population vers les banlieues et la démolition de maisons pour faire place à une autoroute est-ouest. Aujourd'hui, Hochelaga-Maisonneuve est l'un des quartiers les plus pauvres de la ville, avec ses immeubles délabrés et condamnés, ses taux d'inoccupation élevés, ses problèmes de prostitution et de drogue, des taux élevés de pauvreté et d'aide sociale et le départ des propriétaires-occupants.

Inquiètes de cette situation, les associations communautaires locales préoccupées par les problèmes urbains et de logement ont uni leurs forces en 1992 pour faire une évaluation rigoureuse des problèmes sociaux et urbains du quartier. Leur diagnostic a donné lieu à la création du Projet de revitalisation urbaine et sociale du quartier Hochelaga-Maisonneuve. Le Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve (CAUHM), organisme parapluie des associations communautaires locales, s'est vu confier le mandat de coordonner et de guider le projet de revitalisation.

Figure 1. Immeubles condamnés, rue Sainte-Catherine Est

Les grands objectifs du projet de revitalisation sont les suivants :

- améliorer l'environnement bâti en fournissant des logements abordables de qualité;
- mettre un terme à l'exode de la population;
- fournir des occasions d'accession à la propriété;
- augmenter le nombre de partenaires locaux intéressés à l'amélioration du quartier.

1.2 Objectifs du projet

À l'automne 1992, dans le cadre du projet de revitalisation, le CAUHM a reçu une subvention ACT pour préparer un plan d'action en vue de revitaliser une partie d'une artère commerciale autrefois très achalandée, la rue Sainte-Catherine Est, dans le but d'améliorer la qualité de vie des gens qui vivent et travaillent dans le quartier. (La figure 2, au verso, présente un plan du secteur, situé entre les rues Moreau et Bourbonnière.) On a choisi d'intervenir sur cette partie de l'artère commerciale parce qu'elle était en déclin depuis des années et qu'elle est considérée comme un élément clé pour le renouveau du quartier.

Selon le CAUHM, le déclin de la rue s'expliquait en partie par une modification récente du zonage. En 1992, suite à des consultations publiques liées à la préparation d'un plan d'urbanisme pour le secteur, la Ville de Montréal a modifié le zonage du côté sud de la rue Sainte-Catherine Est entre Moreau et Bourbonnière. Il s'agissait de concentrer l'activité commerciale dans certains secteurs, comme la rue Ontario et la rue Sainte-Catherine à l'est de Bourbonnière, et d'encourager l'aménagement résidentiel. Toutefois, la modification du zonage n'a pas eu les résultats escomptés. Au lieu d'avoir été transformés en logements, beaucoup des immeubles commerciaux sont restés vides.

C'est pourquoi le plan vise à :

- modifier le règlement de zonage pour encourager la revitalisation du quartier;
- améliorer l'image du quartier en réduisant au minimum les facteurs qui font fuir les investissements et les gens;
- encourager les propriétaires à participer activement à l'amélioration de leur collectivité.

1.3 Consultation et coopération

Cette initiative ACT n'aurait pas pu réussir sans la participation et l'appui d'intervenants clés du domaine du logement de même que des décideurs de tous les paliers de gouvernement. L'équipe qui a été constituée comprenait des représentants des services de l'habitation, de l'urbanisme et du développement commercial de la ville de Montréal, des organisations communautaires, des associations locales de gens d'affaires et des institutions financières. On en trouvera la liste à l'Annexe A. Les membres avaient pour tâche d'assurer la liaison avec leur organisme, de mener les consultations requises ainsi que de fournir et de vérifier des informations.

Tout au long de l'initiative, l'équipe a consulté régulièrement les associations communautaires et les commerces, de même que des investisseurs éventuels, au moyen de tables rondes, de réunions publiques et de groupes de discussion.

1.4 Méthodologie

La subvention accordée dans le cadre du programme ACT a servi aux activités suivantes :

- recueillir de l'information sur le secteur, notamment par des relevés de l'utilisation du sol et par des entrevues;
- consulter les organismes de logement municipaux et provinciaux, les associations communautaires locales et les associations de gens d'affaires pour proposer et évaluer des scénarios d'aménagement;
- préparer un plan d'action pour revitaliser la rue Sainte-Catherine Est;
- examiner les répercussions du plan proposé sur la réglementation.

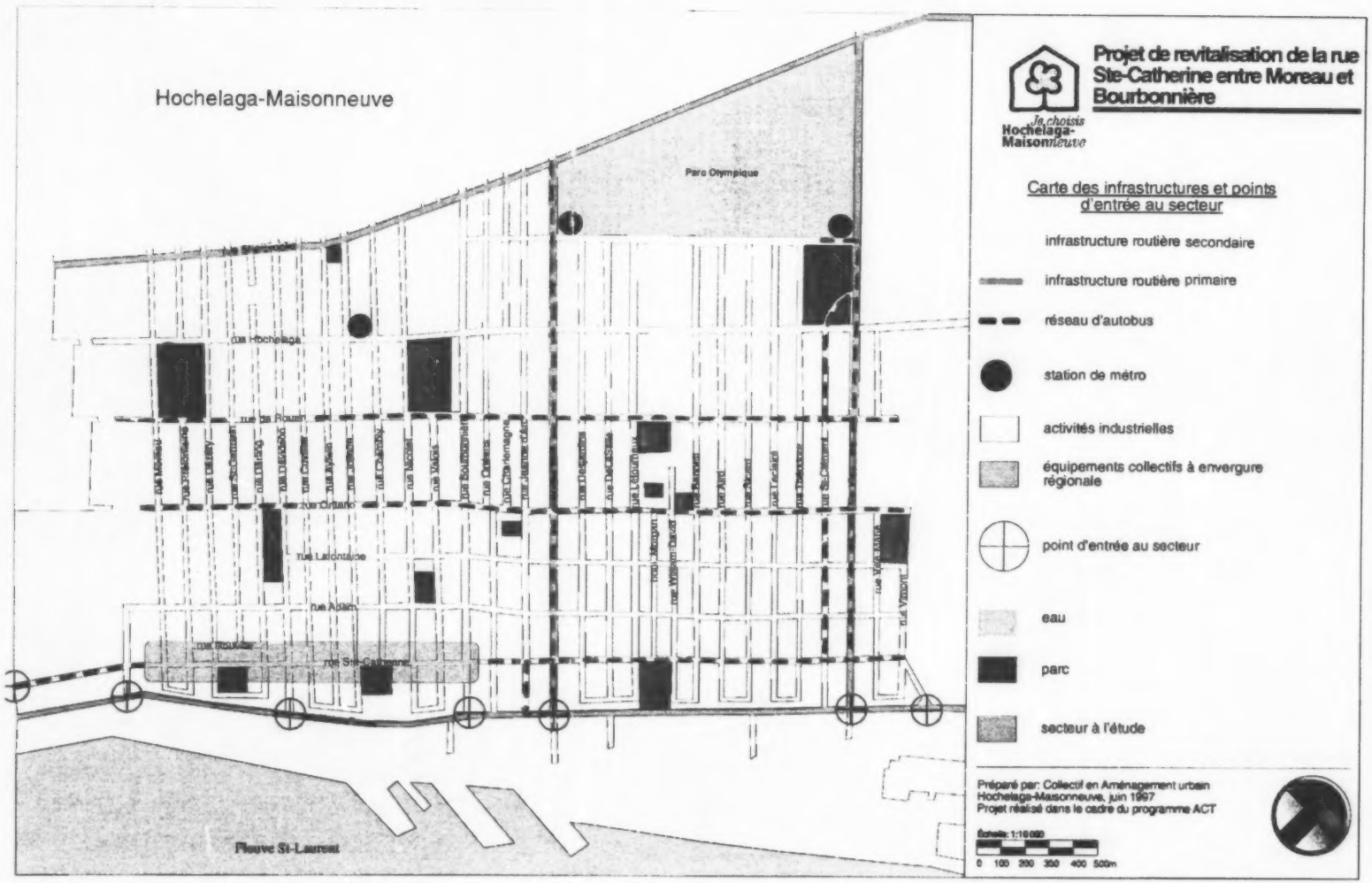


Figure 2. Plan du secteur.

En cours de route, l'équipe s'est rendu compte que le problème était plus complexe que prévu. De plus, elle a conclu que le règlement de zonage en vigueur n'était pas un obstacle sérieux à la revitalisation, de sorte qu'elle n'a pas rédigé et présenté à la ville de Montréal un projet de règlement de zonage, comme elle en avait d'abord eu l'intention. Le projet a donc été substantiellement modifié pour le rendre plus viable et réalisable. La composante réglementaire a été réduite au minimum et on a procédé à des consultations supplémentaires auprès de deux sociétés d'initiative et de développement des artères commerciales (SIDAC) et d'une association des commerçants locaux en vue de formuler un plan d'action plus approprié

2.0 RÉSULTATS

2.1 PORTRAIT DE LA SITUATION ACTUELLE

Pour déterminer les forces et les faiblesses du secteur, les auteurs du projet ont procédé à diverses activités, notamment des relevés de l'utilisation du sol, une enquête sur l'état et les caractéristiques des bâtiments, et des entrevues avec des commerçants et des résidants sur l'état de la rue Sainte-Catherine Est entre Moreau et Bourbonnière. Le questionnaire de l'entrevue réalisée auprès des commerçants figure à l'Annexe B.

La recherche a révélé les obstacles suivants à la réhabilitation du secteur :

- Le mauvais état du parc de bâtiments; 23 % des immeubles sont en très mauvais état et ont besoin de rénovations majeures.
- L'âge du parc de bâtiments; une forte proportion des immeubles (77 %) ont été construits avant 1946.
- Des taux d'inoccupation élevés tant pour les immeubles commerciaux (39 %) que pour les immeubles résidentiels (25 %), alors que le taux d'inoccupation des logements locatifs pour l'ensemble du secteur est d'environ 9 %.
- L'image publique négative du quartier.
- Une circulation automobile rapide et dérangeante.
- Le manque de services pour les résidants locaux.

Par ailleurs, le quartier ne manque pas d'attraits, dont une architecture intéressante, la facilité d'accès en automobile ou par les transports en commun, la présence de stationnement, le faible niveau des loyers et des valeurs immobilières, la proximité du centre-ville et un niveau élevé d'organisation communautaire.

L'information recueillie au cours de la phase de recherche a permis de produire plusieurs cartes thématiques : utilisation des sols, état de la façade, valeur des propriétés commerciales par pied carré et type de zonage en vigueur. Ces cartes offraient un point de départ utile pour les discussions et pour la prise de décisions.

2.2 SCÉNARIOS DE DÉVELOPPEMENT ET CONSULTATION

L'équipe a exploré cinq options de développement pour le secteur :

- aucune intervention;
- passer d'un usage mixte à une rue purement résidentielle;
- rétablir l'usage commercial;
- attirer de nouvelles communautés culturelles;
- renforcer les tendances positives et restreindre les tendances négatives.

En consultation avec des intervenants clés comme la SIDAC, la Ville de Montréal, l'association des commerçants locaux et les membres de l'équipe du projet, le CAUHM a évalué chacun des scénarios de développement en tenant compte des interventions requises, des obstacles et des avantages éventuels, des répercussions sur la réglementation et de la faisabilité. Au terme de l'évaluation, l'équipe du projet a décidé d'appliquer la dernière option : renforcer les tendances positives et réduire les facteurs négatifs pour la revitalisation du quartier. En effet, cette option était la plus réalisable et la plus facile à appliquer, en plus de correspondre aux besoins des résidants et des commerçants.

Programme de revitalisation des quartiers centraux

En avril 1996, la ville de Montréal et le gouvernement du Québec ont mis en place un programme de subventions à la rénovation appelé Programme de revitalisation des quartiers centraux, destiné expressément à des quartiers dégradés comme Hochelaga-Maisonneuve. Au lieu de répartir les fonds également dans toute la ville, le programme cible les secteurs gravement détériorés, en particulier les immeubles dégradés, inoccupés, condamnés et inhabitables. Le programme fournit aux organismes communautaires locaux un outil important pour encourager la rénovation et l'arrivée de nouveaux résidants et commerces, en offrant de généreuses subventions pour la rénovation à des propriétaires-occupants non admissibles à d'autres programmes. Depuis la mise en place du programme, 78 immeubles du quartier ont été rénovés (dont 30 étaient condamnés), ce qui a représenté un investissement de plus de 10 millions de dollars.

2.3 LE PLAN D'ACTION

Un des résultats de cette initiative ACT a été l'élaboration d'un plan d'action pour revitaliser une partie de la rue Sainte-Catherine. Ce plan a été révisé à plusieurs reprises en fonction des vues et des opinions des organismes communautaires et des associations de gens d'affaires qui ont été consultés tout au long du processus. Le plan définitif tient compte des ressources et du niveau de motivation de la collectivité.

Le plan d'action énonce cinq objectifs, puis propose des stratégies d'intervention et des mesures appropriées pour les atteindre. Certaines de ces mesures ont été appliquées, comme nous l'indiquons. L'équipe du projet n'a pas encore déterminé quels groupes se chargeront des autres mesures, et il reste à décider des échéances et des coûts.

Objectif un : Réduire le nombre de commerces et de logements inoccupés.

Stratégie : Stimuler les projets de rénovation et de développement pour les immeubles et les terrains inoccupés et inciter les propriétaires à apporter des améliorations à leurs propriétés.

Mesure 1 : Produire un catalogue des occasions d'investissement pour les promoteurs et les acheteurs éventuels. Ce catalogue est essentiellement une liste des bâtiments condamnés et inoccupés qui contribuent à la mauvaise image du quartier. Dans chaque cas, on a préparé un dossier contenant des renseignements sur la sorte de bâtiment, le nombre de logements ou de locaux, l'évaluation foncière, le nom du ou des propriétaires, le prix de vente, les intentions des propriétaires, etc.

Mesure 2 : Renseigner les propriétaires sur les programmes de subventions. Un dépliant sur le programme de subventions pour la rénovation a été envoyé aux propriétaires des immeubles condamnés et inoccupés.

Mesure 3 : Tenir un concours pour les entrepreneurs en vue de promouvoir l'aménagement des bâtiments inoccupés.

Objectif deux : Améliorer l'image du quartier

Stratégie : Améliorer l'environnement bâti à l'aide de subventions à la rénovation

Mesure 1 : Appuyer les demandeurs de subventions. Au moins trois raisons expliquent pourquoi il faut aider les candidats aux subventions pour la rénovation dans Hochelaga-Maisonneuve : le type de bâtiments prédominant (construits avant 1949, de 3 à 6 étages); le profil des demandeurs (rénovateurs inexpérimentés); et la sorte d'entreprises qui tendent à investir dans le secteur (petites entreprises ayant peu d'expertise).

Pour répondre à ce besoin, l'équipe du projet a mis au point des aides informatiques visant à renseigner les propriétaires sur la portée des travaux, à exposer les étapes nécessaires pour la réalisation d'un projet de rénovation et à expliquer les aspects financiers du projet.

Stratégie : Promouvoir l'ouverture de nouveaux commerces dans le quartier.

Mesure 1 : Annoncer les ouvertures dans les médias locaux.

Mesure 2 : Envoyer des invitations à l'ouverture des commerces.

Stratégie : Améliorer l'aménagement paysager de la rue.

Mesure 1 : Encourager les propriétaires de terrains situés à l'entrée de la rue à les aménager d'une façon attrayante.

Objectif trois : Renforcer la présence de l'Association des gens d'affaires d'Hochelaga-Maisonneuve

Stratégie : Promouvoir l'association

Mesure 1 : Annoncer dans les médias locaux.

Mesure 2 : Recruter de nouveaux membres.

Objectif quatre : Accroître la diversité des activités dans la rue.

Stratégie : Promouvoir la rue et le quartier.

Mesure 1 : Élaborer un plan de marketing. Un des obstacles à la revitalisation du secteur est la réputation de pauvreté, de problèmes sociaux, de drogue et de violence attachée au quartier. Pour contrer cette image négative, promouvoir le sentiment d'appartenance des résidants actuels et attirer de nouveaux résidants, les participants au projet ont lancé une campagne sur le thème « Je choisis Hochelaga-Maisonneuve ». Cette campagne met en valeur les atouts du quartier, comme la proximité du centre-ville, la valeur patrimoniale de l'environnement bâti et le niveau élevé d'organisation communautaire.

Stratégie : Sensibiliser les propriétaires aux nouveaux types de locataires.

Mesure 1 : Réaliser un sondage auprès des propriétaires.

Stratégie : Faciliter l'obtention de permis conditionnels.

Mesure 1 : Revoir le processus d'approbation des demandes d'usage conditionnel avec le Service d'urbanisme.

Objectif cinq : Ralentir la circulation des véhicules.

Stratégie : Revoir les aspects des feux de circulation et du stationnement dans la rue.

Mesure 1 : Rencontrer le Service des travaux publics pour discuter de l'enlèvement des parcomètres et des arrêts interdits.

2.4 Évaluation des obstacles réglementaires

Actuellement, le zonage du côté nord de la rue Sainte-Catherine, entre Moreau et Bourbonnière, est commercial et résidentiel. Le règlement de zonage prévoit une vaste gamme d'activités commerciales, dont des épiceries, des restaurants, des pharmacies, des cliniques médicales, des magasins d'alcool et des librairies. Toutefois, le règlement de zonage qui s'applique depuis 1992 au côté sud de la rue ne permet les usages commerciaux que pour les commerces existants; le propriétaire perd son droit à l'usage commercial si ses locaux sont inoccupés pendant plus d'un an.

Au début du projet, le CAUHM estimait que les récentes modifications du règlement de zonage freinent le réaménagement, puisqu'elles découragent l'achat d'immeubles à des fins commerciales. En outre, le zonage en vigueur ne permet pas à la Ville d'élaborer une stratégie à long terme pour cette artère commerciale. Le CAUHM

croyait que le règlement de zonage devait être mieux adapté à un secteur en évolution.

Cependant, après consultation des commerçants et des associations communautaires, l'équipe a conclu que le règlement de zonage n'était pas un facteur majeur du déclin du quartier, et que l'état du quartier s'expliquait principalement par des problèmes fondamentaux tels que la faiblesse du pouvoir d'achat de la population locale, une baisse dramatique de la population, la démolition de logements et la fermeture d'industries. En outre, les enquêtes ont révélé que le taux d'inoccupation est en fait moins élevé du côté sud (21 %) que du côté nord (40 %) de la rue Sainte-Catherine, où le zonage permet le développement commercial.

Après évaluation du cadre réglementaire, l'équipe a conclu que la liste des usages conditionnels actuellement permis dans le tronçon visé, du côté sud de la rue, correspond assez bien aux besoins actuels de l'artère. Si un local est inoccupé depuis six mois, le propriétaire peut quand même obtenir un permis d'usage conditionnel pour un commerce au rez-de-chaussée. Le règlement d'urbanisme précise que « les usages suivants peuvent être autorisés en respectant la procédure des usages conditionnels:

- l'utilisation, par les usages suivants, d'un niveau d'un bâtiment qui n'a pas été conçu ni utilisé aux fins prescrites par le présent règlement;
- un usage de la famille habitation, un usage des catégories C.1(1), C.2 à l'exception d'un débit de boissons alcooliques, C.7, 1.1, 1.2 ou un usage de la famille équipements collectifs et institutionnels, dans un secteur où seules des catégories de la famille habitation sont autorisées ».[1]

Les activités relevant de ces deux catégories sont les mêmes qu'on retrouve du côté nord de la rue. Ainsi, le permis d'usage conditionnel assure une souplesse suffisante, quoique l'obtention de ce permis peut être complexe et coûteuse en temps (de 1 à 2 mois) et en argent (droits de 1 000 $).

[1] Ville de Montréal, Règlement d'urbanisme, article 132, 20 juin 1997

3.0 La collectivité et les principaux intervenants

3.1 Le quartier Hochelaga-Maisonneuve

Jusqu'aux année 1970, Hochelaga-Maisonneuve était un quartier ouvrier bien vivant, en raison de son emplacement sur la route principale menant à Québec et de la proximité du de la FleureSaint-Laurent où étaient situées de nombreuses industries importantes. La rue Sainte-Catherine était le cœur du quartier et a joué un rôle important dans son développement. Le déclin a commencé au début des années 1970 avec la démolition de 1 200 logements pour faire place à l'autoroute Ville-Marie et à la tour de Radio-Canada, projets qui devaient attirer le développement commercial. Mais les commerces ne sont pas venus. Au contraire, beaucoup de gens ont été forcés de quitter le secteur ou ont choisi de s'établir dans les quartiers neufs de Montréal ou en banlieue. La chute brusque de la population résidentielle, conjuguée à d'autres facteurs comme la détérioration du parc de logements et de l'environnement bâti, les changements dans les activités industrielles et portuaires, la fermeture d'usines, la diminution du pouvoir d'achat et des taux élevés de chômage et d'assistance sociale, a mené au déclin du quartier.

Le quartier Hochelaga-Maisonneuve est entouré d'une importante infrastructure matérielle, dont le port de Montréal et trois grandes artères : le boulevard Pie-IX et les rues Sainte-Catherine et Sherbrooke.

Depuis les années 1960, la population du quartier a chuté de près de moitié, passant de 82 470 en 1961 à 47 425 en 1997.[2] Cette baisse spectaculaire s'explique notamment par la diminution de la taille des ménages, le mouvement de la population vers la banlieue et la démolition de logements. Il en résulte une faible demande de logements et de locaux commerciaux : des taux d'inoccupation de 25 % pour les logements et de 39 % pour les locaux commerciaux dans le secteur à l'étude. La population du quartier, une des plus pauvres de la ville, ne peut tout simplement pas faire vivre les commerces locaux. Un grand nombre de familles (36 %) gagnent moins de 20 000 $ par année, en comparaison de 25 % pour le reste de l'île de Montréal. De plus, 37 % reçoivent une forme quelconque d'aide sociale. Il y a très peu de propriétaires : 87 % des ménages sont locataires, en comparaison de 74 % pour l'ensemble de la ville.

3.2 Les principaux intervenants

La clé du succès de tout effort de revitalisation de quartier est l'engagement et la participation de ceux qui ont un intérêt dans la collectivité. C'est pourquoi on a impliqué les principaux intervenants dans le projet, en les faisant participer à l'équipe du projet et en menant des consultations individuelles tout au long de l'élaboration du plan d'action et des stratégies.

3.2.1 Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve (CAUHM)

Depuis le début des années 1980, le Collectif en aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve travaille dans le quartier à constituer des partenariats entre ceux qui s'intéressent aux problèmes locaux de logement, de développement et d'environnement, et à les représenter. Le CAUHM est un organisme sans but lucratif régi par deux organismes distincts : un conseil d'administration et une assemblée générale composée de représentants des organisations qui travaillent dans le secteur. On trouvera la liste des organisations membres à l'Annexe C.

[2] Recensement de 1991 de Statistique Canada

Dans le projet ACT, le CAUHM a joué un rôle de coordination, d'orientation et de promotion du projet de revitalisation.

3.2.2 Ville de Montréal

Les services de l'habitation, de l'urbanisme et du développement économique de la Ville de Montréal ont participé à l'équipe du projet ACT. À titre d'administrateur du Programme de rénovation résidentielle (surtout en ce qui concerne les immeubles comptant un commerce au rez-de-chaussée et des logements aux étages supérieurs), le Service de l'habitation s'est intéressé tout particulièrement à cette initiative et a fourni un soutien financier. Le Service de l'urbanisme a été consulté sur l'aspect réglementaire du projet. Quant au Service du développement économique, il a contribué à l'équipe du projet ACT en tant qu'administrateur du Programme Opération Commerce.

3.2.3 Association des gens d'affaires Hochelaga-Maisonneuve

L'Association des gens d'affaires Hochelaga-Maisonneuve a été constituée dans les années 1990 par les détaillants de la rue Sainte-Catherine établis entre Bourbonnière et Viau. Un de ses principaux objectifs est de réduire le nombre d'immeubles condamnés et inoccupés afin d'attirer de nouveaux investisseurs. L'appartenance à l'Association est volontaire.

L'Association a été consultée quant à ses idées et ses opinions sur le plan d'action.

3.2.4 Sociétés d'initiative et de développement des artères commerciales (SIDAC) Sainte-Catherine Est et La Promenade Ontario

SIDAC La Promenade Ontario, la plus ancienne des deux sociétés, est la voix des commerçants depuis la fin des années 1970. La SIDAC Sainte-Catherine Est a été créée peu après. L'appartenance aux SIDAC est obligatoire. Elles sont financées par des taxes payées à la ville par les membres et par des subventions municipales. Le rôle d'une SIDAC s'apparent à celui d'un gestionnaire de centre commercial; elle favorise les intérêts des commerces situés dans son territoire par des promotions, la consultation d'autres associations communautaires et de la ville, etc.

Le processus de consultation ACT a donné aux membres des SIDAC l'occasion d'exprimer leurs vues et leurs craintes relativement au projet de revitalisation.

4.0 L'INITIATIVE DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION ET SON EFFET SUR L'ABORDABILITÉ, LE CHOIX ET LA QUALITÉ DES LOGEMENTS

Après évaluation de l'état de la rue, l'équipe du projet ACT est venue à la conclusion qu'il serait difficile pour la rue Sainte-Catherine de retrouver son éclat d'autrefois comme grande artère commerciale, compte tenu de la diminution de la taille et du pouvoir d'achat de sa population. Le CAUHM s'est plutôt fixé un but plus modeste, celui d'attirer sur la rue certains commerces desservant une clientèle régionale, de même que des nouveaux résidants et une activité institutionnelle. Pour encourager les gens à ouvrir des commerces sur la rue Sainte-Catherine Est, le CAUHM a récemment mis sur pied une des mesures énoncées dans son plan d'action, soit un concours pour les entrepreneurs. Sur les 25 propositions d'affaires reçues, on a sélectionné, en juin 2000, les six plus prometteuses et les gagnants se sont partagé une somme de 60 000 $ en prix.

Cette initiative ACT illustre bien la valeur de la création de partenariats, dans une collectivité, pour revitaliser un quartier. Les composantes essentielles du plan d'action élaboré par le CAUHM sont des stratégies pour créer des liens entre les divers groupes intéressés à l'avenir du quartier — associations de détaillants, groupes communautaires et de logement et les divers paliers de gouvernement — et pour susciter une loyauté envers la collectivité. Cette méthode de renouvellement urbain encourage les résidants et les commerçants à entretenir et à rénover les bâtiments. L'amélioration de l'image et de l'infrastructure physique de la collectivité peut à son tour attirer des résidants et des commerces dans le secteur. Ceux qui participent au projet de revitalisation de la rue Sainte-Catherine espèrent que le plan d'action proposé fera de la rue un meilleur endroit où vivre et travailler.

Les stratégies et les mesures figurant dans le plan d'action de revitalisation constituent un modèle utile pour d'autres municipalités canadiennes désireuses de réhabiliter des quartiers dégradés du centre-ville.

Annexe

ANNEXE A : LISTE DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE DU PROJET

Jacques Bénard
Directeur
Centre d'intervention pour la revitalisation des quartiers (CIRQ)

Michel Bessette
Président
Association des gens d'affaires Hochelaga-Maisonneuve

William Boissé
Architecte et résidant du quartier

Albert Boisonneault
Directeur
Caisse Populaire Hochelaga

Sylvain Ducas
Urbaniste
Service de l'urbanisme
Ville de Montréal

Guylaine Desjardins
Concertation de la toxicomanie Hochelaga-Maisonneuve (CTHM)

Luc Laberge
CTHM

Sylvain Ducas
Urbaniste et chef de projet
Service de l'urbanisme
Ville de Montréal

Normand Lagacé
Directeur
Société d'initiative et de développement des artères commerciales (SIDAC), Sainte-Catherine Est

Alain Martel
Commissaire pour le développement de l'activité commerciale
Service du développement économique
Ville de Montréal

Jean Rouleau
Organisateur communautaire, CLSC
Coordonnateur, CAUHM

Natalie Shufelt
Chef du projet ACT
CAUHM

Martin Wexler
Chef de section
Service de l'habitation
Ville de Montréal

ANNEXE B : QUESTIONNAIRE POUR LES COMMERÇANTS

Projet de revitalisation du secteur de la rue Ste-Catherine situé entre les rues Moreau et Bourbonnière; Sondage auprès des commerçants

Nous réalisons présentement une étude sur la rue Ste-Catherine à l'intérieur d'un projet de revitalisation du quartier Hochelaga-Maisonneuve. Notre objectif principal est de trouver des solutions afin de redynamiser la rue. Votre participation à ce sondage nous serait très bénéfique et nous vous remerçions de votre collaboration.

Adresse ____ – ____

Nom du commerce ____ **Date d'établissement** ____

Personne contact ____ **Type de commerce précédent** ____

Téléphone ____ **Télécopieur** ____ ☐ propriétaire ☐ locataire

Clientèle type
☐ locale
☐ régionale
% de clientèle locale ____

Pas répondu
☐ Pas le temps
☐ Pas interessé
☐ Fermé
☐ Autre ____

1. Quels sont les facteurs qui vous ont incités à vous installer dans le secteur?

2. Quelles sont d'après-vous les forces et faiblesses du secteur et de la rue Ste-Catherine?

3. Quels types de commerces ou services sont manquants sur l'artère?

4. Quelles sont vos intentions pour les années à venir?

☐ demeurer ☐ déménager ☐ fermer ☐ agrandir/rénover ☐ autre ____

4a. Pourquoi? ____

5. Si des subventions à la rénovation étaient disponibles, est-ce que cela vous intéresserait?

☐ oui ☐ non ☐ ne sais pas ☐ ne s'applique pas

6. Selon vous, quelle vocation devrait avoir la rue Ste-Catherine?

7. Êtes-vous intéressé à participer à la revitalisation du quartier Hochelaga-Maisonneuve?

☐ Très intéressé ☐ Intéressé ☐ Pas intéressé ☐ Ne sais pas ☐ Ne s'applique pas

Si oui, sous quelle forme?
☐ argent ☐ temps ☐ services ou main-d'oeuvre ☐ autre ____

Local commercial

Quel est le loyer mensuel approximatif? ____

Incluant :
☐ chauffage ☐ électricité ☐ autre ____

Commentaires et/ou suggestions

ANNEXE C : LISTE DES PARTENAIRES DU CAUHM

Société d'habitation populaire de l'Est de Montréal (SHAPEM)

Groupe de ressources techniques (GRT) Bâtir son quartier

Centre local de services communautaires (CLSC) Hochelaga-Maisonneuve

Corporation de développement de l'Est de Montréal (CDEST)

Pro-Est

Conseil pour le développement local et communautaire Hochelaga-Maisonneuve

Chambre de commerce de l'est de l'île de Montréal

Service de l'habitation Ville de Montréal

Fondation familiale Samuel et Saidye Bronfman

Tourisme Hochelaga-Maisonneuve

SIDAC La Promenade Ontario

SIDAC rue Sainte-Catherine Est

Société d'habitation du Québec

Ressources humaines et emploi Canada

Programme ACT

CIBL 101.5 FM

Les Nouvelles de l'Est